

BENEFICIÔMETRO DA SEGURIDADE SOCIAL: UMA INTRODUÇÃO AOS BENEFÍCIOS OFERTADOS PELA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Marina Brito Pinheiro

Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: marina.pinheiro@ipea.gov.br.

Claudia Baddini Currello

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea.

Andrea Barreto Paiva

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea.

Elaine Cristina Lício

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2940-port>

A política de assistência social tem uma trajetória recente e por mais que suas ações e seus benefícios sejam conhecidos por um enorme contingente de cidadãs e cidadãos que dela necessitam para a sua subsistência e uma vida digna, poucos para além deles compreendem a abrangência e a relevância do tipo de proteção social que ela oferece. Partindo dessa constatação, este *Texto para Discussão* se propôs a apresentar brevemente a trajetória recente da política e deslindar, dentro do possível, alguns de seus serviços e benefícios, além de realizar um exercício de mensuração dos benefícios da política, dentro do arcabouço do projeto Beneficiômetro da seguridade social conduzido na Disoc do Ipea.

Para mensurar e discutir os benefícios que a política de assistência social traz para a população brasileira, foi selecionado um conjunto de indicadores que atesta a diversidade de apoios disponíveis para os mais diversos públicos em situação de vulnerabilidade no país. São quarenta indicadores com diferentes graus de complexidade, mas que visam comunicar de maneira relativamente simples o quanto a política está presente no cotidiano de parcelas consideráveis

da população brasileira em geral ou em situação de vulnerabilidade, e apresentados para todo o território brasileiro, sem desagregações em relação a outras variáveis geográficas ou demográficas. Além desse esforço de sistematização de benefícios em números, o texto também busca explicitar o que seriam esses benefícios entregues, que vão muito além dos monetários ou dos atendimentos de demandas imediatas nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), que conformam um conjunto de benefícios não monetários muitas vezes intangíveis para quem não é beneficiário ou não acompanha de perto a execução da política.

Na perspectiva do *Beneficiômetro da assistência social*, os indicadores analisados também permitem o monitoramento não apenas das ofertas que se enquadram na proteção social não contributiva no Brasil, mas também da própria estruturação da política de assistência social. Apesar de figurar como um direito que integra a seguridade social, a assistência social no Brasil tem uma história recente como política nacional constituída, que data da década de 1990 e que

SUMEX

ainda depende da discricionariedade governamental para a manutenção dos níveis conquistados, sobretudo no âmbito dos benefícios não monetários.

1 QUEM E COMO A POPULAÇÃO SE BENEFICIA DAS AÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dois aspectos-chave para a compreensão da política de assistência social e para construção dos indicadores apresentados no trabalho são a definição de quem e como a política de assistência social beneficia a população brasileira. Para realizar esse debate e delimitar a perspectiva que se adotou no âmbito da pesquisa realizada, partiu-se das normativas e documentos-chave publicados ao longo do processo de estruturação da política.

A Constituição Federal de 1988 preconiza que a assistência social é destinada a todas as pessoas que dela necessitam e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reforçam a característica de uma política universal. Ao mesmo tempo, a PNAS insere a perspectiva do atendimento a situações de vulnerabilidade e risco e caracteriza os usuários da política de assistência social como cidadãos e grupos que estejam vivendo esses contextos. Dada a diversidade e complexidade no atendimento dessas situações, a política se organizou em torno de serviços e benefícios que pudessem atender às necessidades específicas de proteção que elas demandam, articulando universalidade e seletividade na definição do público atendido em cada caso.

Em relação aos benefícios socioassistenciais, eles têm como objetivo proteger cidadãos e cidadãos que se encontram em contextos de vulnerabilidade associada à renda. Dessa maneira, suas normativas caracterizam quem poderá ter acesso a elas a partir de critérios de renda individual ou familiar. Já os serviços e

programas socioassistenciais têm como objetivo oferecer proteção em um amplo leque de situações sociais que representam riscos à população não necessariamente associadas à renda.

Em relação à forma como a política beneficia a população brasileira, a assistência social oferta benefícios monetários e não monetários através de um conjunto de ações que a PNAS categorizou como serviços, programas, projetos e benefícios. Os serviços são ações continuadas que visam contribuir para a melhoria das condições de vida de pessoas e famílias que vivenciam diversos tipos de vulnerabilidade e oferecer proteção frente a situações de risco ou violações de direitos. Os programas se diferem por terem área de abrangência e tempo definidos e visam complementar e melhorar a oferta dos serviços e benefícios. Os projetos seriam “investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza” (Brasil, 2004, p. 94) colaborando com os objetivos da política no sentido da construção da autonomia de pessoas e famílias.

Já os benefícios se caracterizam principalmente pelas transferências monetárias não contributivas, mas não apenas elas. De acordo com a PNAS, esses benefícios seriam: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os benefícios eventuais e as transferências de renda. O primeiro se trata do pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa idosa com idade igual ou superior a 65 anos ou a pessoas com deficiência com uma renda familiar *per capita* igual ou menor que um quarto de salário mínimo. O segundo se trata de aportes com duração definida a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade temporária e podem englobar tanto benefícios materiais quanto não materiais na forma de bens. Por fim, a PNAS caracteriza as transferências de renda – como o Programa Bolsa Família (PBF) – como um benefício socioassistencial, uma ação que visa oferecer uma garantia de renda mínima para famílias em situação de pobreza.

Em relação aos resultados encontrados, no que diz respeito aos benefícios monetários, o

BPC e o PBF são referências fundamentais para a segurança de renda e, assim, no enfrentamento às desigualdades e à pobreza no país. Eles têm sido alvo de diversas pesquisas e avaliações que apontam para o relevante papel que eles têm no contexto da proteção social não contributiva, garantido as bases para a atuação não só dos serviços socioassistenciais como os de saúde e educação, oferecendo como benefício não apenas a garantia de segurança alimentar e renda, mas também a possibilidade de acesso a direitos sociais fundamentais.

Os indicadores relacionados aos programas e serviços socioassistenciais, contudo, mais do que mensurar os benefícios não monetários entregues à população, evidenciam a necessidade de fortalecimento do modelo de financiamento hoje existente na política. Isso por conta dos resultados que atestam que os serviços não conseguem processar adequadamente o volume de demandas existentes. Houve uma evolução substancial na estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no que diz respeito à instalação de unidades de Cras e Creas, essenciais para que serviços basilares sejam executados, mas essa evolução não resultou necessariamente no aumento da quantidade de pessoas sendo beneficiadas pelos serviços, revelando as dificuldades em conseguir avançar no aumento da sua capacidade de assimilar as demandas existentes.

Fica claro, portanto, que ao analisarmos a presença das unidades de Cras e Creas no território e o volume de atendimento dos serviços ofertados nelas, que há mais unidades socioassistenciais do que capacidade de fato atender à população onde elas estão instaladas. E isso pode estar relacionado com o baixo investimento em recursos humanos e outros insumos para a execução continuada dos serviços, que demandam investimentos robustos e repasses regulares de todos os entes federativos envolvidos na implementação da política, algo que não vem acontecendo de maneira satisfatória nos últimos anos. Nesse sentido, como reflexões finais acerca dos

resultados que indicadores apresentados oferecem, não há como não chamar a atenção para o fato de que apesar do grande potencial de oferta de um leque amplo de benefícios tanto monetários como não monetários, a política ainda tem dificuldades em garantir que alguns deles cheguem a todos que deles necessitam.

Outro elemento importante a ser ressaltado em relação aos resultados, é o fato de que apesar da escolha pelo exercício de análise de dados nacionais, existem diferenças importantes quando os indicadores selecionados são analisados de maneira desagregada por porte populacional e grande região, algo que certamente se tornará uma agenda de debates futuros no âmbito do componente da assistência social no projeto Beneficiômetro da seguridade social. Esses recortes nos ajudam a compreender em que medida, apesar dos avanços na equalização da oferta dos serviços, ainda existem diversas desigualdades no que diz respeito à presença e à implementação da política nas grandes regiões brasileiras e municípios pequenos, principalmente aqueles com até 20 mil habitantes, quando comparados a municípios maiores, como as metrópoles. Nesse último caso, considerando que a imensa maioria dos municípios brasileiros tem menos de 50 mil habitantes, os vazios de oferta ainda existentes nesses locais podem indicar um quadro mais preciso acerca das desigualdades de acesso aos benefícios da política e contribuir para uma melhor compreensão dos desafios impostos à universalização do acesso aos serviços socioassistenciais.

Por fim, espera-se que o trabalho contribua para a disseminação de informações sobre a política de assistência social e que seja um motor para a promoção da articulação entre as políticas que compõem o tripé da seguridade social brasileira e outras políticas sociais que caminham lado a lado na promoção do bem-estar das cidadãs e cidadãos brasileiros. Articulação que é bem-vinda tanto no âmbito do desenho e implementação, como na pesquisa e inovação em políticas sociais.